

УДК 340.12

Стременовський С.М.,
канд. юрид. наук, доцент
кафедри правознавства Міжнародного класичного
університету ім. Пилипа Орлика

ПІДЗАКОННА ПРАВОТВОРЧІСТЬ: НАУКОВІ ПІДХОДИ

Досліджуються погляди науковців щодо поняття правотворчості і підзаконної правотворчості. Розглядаються основні наукові дискусії з цих питань. Аналізуються принципи підзаконної правотворчості, її види, недоліки та ін.

Ключові слова: правотворчість, підзаконна правотворчість, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Исследуются взгляды ученых о понятии правотворчества и подзаконного правотворчества. Рассматриваются основные научные дискуссии по этим вопросам. Анализируются принципы подзаконного правотворчества, его виды, недостатки и др.

Ключевые слова: правотворчество, подзаконное правотворчество, местные государственные администрации, органы местного самоуправления.

The views of scientists on the concept of bylaw making and law-making are studied. The main scientific debate on these issues are considered. The principles of by-law-making, its species and other deficiencies are analyzed.

Keywords: law-making, bylaw-making, local administrations, local authorities.

Постановка проблеми. Підзаконна правотворчість є складовою правотворчості у цілому. Від їх дієвості залежить ефективність правової системи держави, у т.ч. правозастосування. З цих підстав в юридичній літературі протягом вже тривалого часу аналізуються поняття, ознаки, інші

складові правотворчості та підзаконної правотворчості. Наукові дослідження спрямовані на виявлення складових тих явищ, удосконалення яких сприятиме загальній результативності зазначених процесів.

Правотворчість і підзаконна правотворчість є предметом активного дослідження в юридичній літературі вітчизняних та зарубіжних науковців. Наукові дискусії, присвячені визначенню поняття, змісту та сутності, ознакам та загальним рисам діяльності уповноважених органів з прийняття законодавчих та видання нормативно-правових актів. Визначені недоліки та прорахунки зазначених процесів, розроблені пропозиції та рекомендації щодо їх усунення та подальшого удосконалення. Однак не всі наукові підходи дослідників щодо проблем підзаконної правотворчості проаналізовані та висвітлені.

У даній статті автор зосереджує увагу на тих аспектах підзаконної правотворчості, які, на його погляд, потребують подальшого розгляду.

Аналіз дослідження даної проблеми. Підзаконна правотворчість є різновидом правотворчості, і як такої їй притаманні загальні ознаки, що дають змогу говорити про неї як спеціальний вид правотворчості. Щодо поняття правотворчості зауважимо наступне: українськими і зарубіжними вченими воно розглядається і неоднозначно, і з різних позицій, проте фактично всі вони визначають правотворчість як діяльність у різних формах – державну (Н. Матузов, А. Малько, А. Мацкевич, А. Нашиц, В. Лазарєв, А. Піголкін), комплексну (Р. Лукич), юридично оформлену (Ю. Ничка), організаційно оформлену (Є. Осипова), процедурну (Д. Керімов, М. Черкас, В. Червонюк), творчу і соціальну (В. Шафіров), уповноважених органів та організацій (С. Кожевников, Н. Славова, В. Реутов). Якщо правотворчість у радянській юридичній літературі завжди розглядалася як монопольна діяльність держави, то сучасні дослідники більше уваги приділяють аналізу та ролі у правотворчій сфері інститутів громадянського суспільства, доречно зауважує Т. Дідич [1, с. 156].

Підводячи підсумок дискусії щодо визначення поняття правотворчості, А. Дербина вказує, що сьогодні сформувалося декілька ключових підходів, а саме:

1) правотворчість розглядається у якості процесу, діяльності, стадії правотворення, функції державного органу або його посадових осіб, а його метою є видання загальноприйнятих норм у формі офіційно прийнятих нормативних актів, які містять обов'язкові правила;

2) визначальною ознакою правотворчості є його соціальна сутність, соціальна природа як витребуваний атрибут державно-організаційного суспільства [2, с. 162].

Виклад основного матеріалу. Правотворчість, залежно від юридичної сили актів, що приймаються, і суб'єктів правотворчості, поділяється на законотворчість і підзаконну правотворчість. Законотворчість є процесом створення вищим законодавчим органом держави у процесі спеціальної законотворчої процедури законів, а підзаконна правотворчість є нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади. Зауважимо про необхідність використання терміну «нормотворчість» у випадках, коли йде мова про діяльність органів виконавчої влади з видання нормативно-правових актів, а не використання терміну «підзаконна правотворчість», який у більшості випадків використовується в юридичній літературі [3]. Посилаючись на погляди науковців, ми будемо використовувати їх термін.

В юридичній літературі співвідношення правотворчості і нормотворчості виражено у наступній формулі: будь-яка правотворчість включає нормотворчість як процес, проте нормотворчість ні в якому разі не стає правотворчістю і не тотожна їй. Юридична нормотворчість – більш широке за формальною ознакою поняття, і включає всі види і способи видання загальнообов'язкових правил поведінки відповідним чином уповноваженими органами. Правотворчість – найбільш широке поняття за змістовною ознакою і тому не завжди співпадає і не вичерпується поняттям нормотворчості [4].

Ю. Ничкою вказується на відмінні риси підзаконної правотворчості від правотворчості, це: зумовлення предмету підзаконного регулювання основною функцією правотворчого суб'єкта та його компетенцією; спрямування нормативно-правових приписів підзаконної правотворчості на конкретизацію або деталізацію законодавчих приписів; простіша та оперативніша процедура підзаконної

правотворчості у співставленні із законодавчою процедурою; більш диференційовані правотворчі процедури; різні форми формування нормативно-правових приписів (односторонній, договірний, прецедентний); різноманітна форма зовнішнього виразу та юридична сила [5, с. 47].

Проаналізуємо основні наукові підходи до розгляду поняття, ознак, принципів, видів та інших проблемних аспектів підзаконної правотворчості.

У сучасних умовах розвитку юридичної науки актуалізується питання визначення поняття та сутності підзаконної правотворчості (Х. Кайтаєва, Ю. Ничка), ролі підзаконних нормативно-правових актів у правозастосуванні, а саме – діяльності органів державної виконавчої влади (Є. Гетьман, Ю. Глушенко, Я. Буряк, А. Кокоурова), місцевого самоврядування (Т. Калиновська, К. Петрученко, К. Наумова), окремих сферах та галузях права (Ю. Біла, С. Васильєв, О. Дмитрик, М. Шуліпа, Я. Романов, Ю. Цуркаленко).

Поняття підзаконної правотворчості не є суперечливим за своїм змістом і сутністю, хоча в окремих випадках наводиться по-різному. О. Скакун нормотворчість визначає як офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства по встановленню, зміні, призупиненню і скасуванню правових норм, їх систематизації [6]. Ю. Шпак її розуміє як особливу діяльність держави в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб та інтересів і забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту [7].

Основними ознаками нормотворчої діяльності визнають: її здійснення уповноваженими суб'єктами (державою та її органами, громадянським суспільством та його організаціями); вираження у формі владної вольової діяльності уповноважених державних суб'єктів, яка включає у себе вивчення, узагальнення та систематизацію типових конкретних правовідносин, що виникають у суспільстві; процедуру формування норм, котрі властиві соціальним відносинам та стали типовими діями їх учасників; завершеність у письмовому акті-документі, що називається нормативно-правовим актом [8, с. 10].

Однозначно дослідники звертають увагу на роль підзаконної правотворчості у законодавстві. На їх погляд, вона полягає у тому, що підзаконними нормативно-правовими актами здійснюється конкретизація законодавчих вимог, розвантажується дія законодавчих норм, за їх допомогою органи державної виконавчої влади здійснюють свої функції та реалізують завдання, які стоять перед ними.

Із зростанням кількості нормативно-правових актів актуалізується увага до дотримання під час їх розроблення основних засад правотворчості. Ці питання досліджують Ю. Глущенко, В. Плавич, О. Скакун, Ф. Фігель, О. Шаган, Р. Ященко та інші науковці. Зокрема, варте уваги дослідження О. Шаган, яка розглядає систему принципів правотворчості як сукупність логіко-юридичних зв'язків між основоположними засадами, що визначають спрямованість нормотворчої діяльності та поділяє їх на загальні (верховенство права, гуманізм, демократизм, законність, гласність, відповідальність) та спеціальні (динамізм та стабільність, оперативність, планування та прогнозування, системність та ієрархічність, застосування прийомів та засобів юридичної техніки, професіоналізм, наукова обґрунтованість міжнародного пріоритету та національних інтересів) [9, с. 68]. На думку С. Плавича, принципи правотворчості є регуляторами суспільних відносин, визначають перспективи розвитку не тільки права, а й суспільства, держави та, у кінцевому рахунку, сприяють усуненню прогалин або інших недоліків чинного законодавства [10, с. 86].

Із врахуванням загальних засад правотворчості та засад тих інституцій, які досліджуються, науковці визначають їх у різних сферах та галузях. Так, Ю. Глущенко, аналізуючи принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій, серед них виділяє ті, які тісно пов'язані з об'єктом дослідження та розглядає такі принципи: врахування соціальної, історичної та іншої специфіки регіону; інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень; фінансової та матеріальної забезпеченості правотворчих актів; поєднання державних і місцевих інтересів; ефективності та послідовності правотворчої діяльності місцевих державних

адміністрацій та інші [11, с. 69-71].

Ю. Делія, розглядаючи методологію та принципи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, вказує на необхідність застосовувати при цьому три загальних (базових) для всіх гуманітарних наук принципи:

1) принцип усебічності, згідно з яким державно-правові явища мають досліджуватися не відокремлено, а у взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами);

2) принцип історизму у дослідженнях державно-правового впливу;

3) принцип комплексності (дослідження має здійснюватися не тільки з позицій правових явищ, але й з позицій інших суспільних наук: філософії, соціології, психології).

А також зазначає, що головним призначенням засад місцевого самоврядування є створення політико-правової бази для утвердження та діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, створення правотворчих можливостей для суб'єктів управління на місцях, піднесення їх ролі у розбудові правової держави [12, с. 161-162].

На думку Ю. Ващука, специфічними приписами, які характерні для відомчого нормотворчого процесу системи органів внутрішніх справ є принцип єдиноначальності, принцип субординації [13, с. 25].

О. Чаплук, досліджуючи загальні та спеціальні принципи національної правотворчості, вірно вказує, що під час прийняття нормативного акту потрібно враховувати основні закономірності політичного і соціального стану, інтереси і потреби громадян, потреби суспільства [14, с. 91].

У сучасних умовах актуалізувалось дослідження окремих видів нормотворчості, а саме, локальної нормотворчості, делегованої нормотворчості, відомчої нормотворчості та інших. Дослідники звертають увагу на специфіку вирішення завдань різновидів підзаконної нормотворчості. Так, відомча правотворча політика спрямована на оптимізацію правового регулювання суспільних відносин, що виникають на рівні відомств при рішенні певних питань і реалізації окремих державних повноважень, переданих (делегованих) відомствам у

передбаченому законом порядку; наукове обґрунтування стратегії розвитку відомчої правотворчості; підготовку фахівців у сфері відомчої правотворчості та юридичної техніки відомчих нормативних актів [15, с. 6].

Негативно оцінюється більшістю науковцями делегована правотворчість.

Зауважимо, що під делегуванням законодавчих повноважень розуміється «... видання нормативно-правового акта за уповноваженням, що виходить із закону, чи за прямим дорученням представницького органу законодавчої влади, органу виконавчої влади при збереженні певної системи контролю зі сторони законодавчого органу за реалізацією делегованих повноважень» [16, с. 53].

В юридичній літературі одними із основних недоліків делегованої правотворчості називають: нечітке розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади – Президентом України та Кабінетом Міністрів України; нечітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; недостатній рівень фінансування виконання делегованих правотворчих повноважень органами виконавчої влади; наявність правових колізій у сфері використання делегованих правотворчих повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; наявність різних галузевих нормативно-правових актів, що закріплюють делегування правотворчих повноважень органам місцевого самоврядування, що викликає проблему визначення їх делегованої правотворчої компетенції та ін. [17, с. 11-12].

Зауважимо деякі суперечливі аспекти в аналізі окремих видів нормотворчості. Зокрема, одними науковцями локальна нормотворчість розуміється як нормотворчість на підприємстві, в установі, в організації (І. Григор'єва, Л. Морозова), іншими – як нормотворчість органів місцевого самоврядування (Т. Калиновська).

Активно окремими науковцями вивчається якість підзаконних нормативно-правових актів. Так, Л. Белкін, аналізуючи якість видання органами виконавчої влади нормативно-правових актів класифікує їх за такими

правопорушеннями:

а) видання підзаконних актів у випадках, коли вони є сферою регулювання закону;

б) видання підзаконних актів у випадках, коли це прямо не передбачено законом;

в) видання підзаконних актів, які містять норми, що суперечать закону;

г) видання підзаконних актів, якими суб'єкт владних повноважень надає сам собі повноваження, які не надані йому законом;

д) видання підзаконних актів, які, хоча і не суперечать законові, але неможливі до виконання;

е) орган виконавчої влади не видає нормативний акт, коли повинен це робити в силу прямої вказівки закону;

є) здійснення нормативного регулювання шляхом видання листів, роз'яснень, методичних вказівок тощо, які суперечать положенням законів. На його погляд, з яким варто погодитися, такі порушення у правотворчості органів влади є свідченням правового нігілізму в їх діяльності [18].

В юридичній літературі наводяться й інші прорахунки підзаконної нормотворчості в РФ, які, на наш погляд, мають місце і в українському законодавстві: значна кількість колізійних норм з одного і того ж предмета регулювання у різних галузях законодавства; тривалість приведення нормативних актів у відповідність до законодавства; затримка прийняття або зміни, відміни підзаконних актів після вступу в силу нового закону, наявність декларативних норм та інші [19, с. 40-41].

Висновки. Отже, українськими і зарубіжними науковцями активно розглядаються та висловлюються різні позиції щодо поняття правотворчості та підзаконної правотворчості, їх співвідношення та відмінність; ознаки підзаконної правотворчості; принципи реалізації в різних сферах та галузях права; види підзаконної правотворчості та прорахунки. Дискусійний характер зазначених наукових підходів дозволяє визначити найбільш оптимальні варіанти складових підзаконної правотворчості, усунути недоліки правозастосування, виробити пропозиції.

Література:

1. Дідич Т.О. Значення та роль держави в сфері правотворчої діяльності в сучасних умовах: постановка проблеми // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 156 – 160.
2. Дербина А.В. Понятие и сущность правотворчества в отечественной теории права // Ленинградский юридический журнал. 2011. № 2. С. 150 – 163.
3. Богиніч О.Л. Підзаконна нормотворчість: окремі питання теорії. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/4318/%CE>
4. Кайтаєва Х.И. Проблема определения понятия правотворчества и его виды. URL: education.law-books.ru/shop/5-9-10/5-9-10-7.doc
5. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 45 – 49.
6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/70111-1-ponyattya-ta-oznaki-normotvorchoost.html>
7. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2013. Вип. 1. С. 145 – 152.
8. Курусь Т.В. Співвідношення нормативної діяльності із суміжними правовими поняттями // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. № 6-3. Т. 1. С. 9 – 11.
9. Шаган О.В. Система принципів нормотворчості // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2014. № 9. С. 64 – 69.
10. Плавич В.П., Плавич С.В. Зasadничі принципи правотворчої політики як основа її ефективності // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 83 – 87.
11. Глуценко Ю.М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій // Форум права. 2008. № 2. С. 66 – 72.
12. Делія Ю.В. Методологія та принципи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право. Вип. 56. С. 158 – 163.
13. Вашук Ю.О. Особливість принципів правотворчості органів МВС України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. Вип. 24. Т. 1. С. 22 – 26.
14. Чаплюк О.І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види // Часопис Київського

університету права. 2010. №1. С. 87 – 93.

15. Ващук Ю.О. Сутність відомчої правотворчої політики // Право і суспільство. 2014. № 6.1(2). С. 3 – 7.

16. Дудка Г.І. Делегування законодавчих повноважень //Актуальні питання держави і права. 2012. Вип. 63. С. 51 – 56.

17. Грималюк П.О. Причини неефективного використання делегованої правотворчої діяльності в Україні // Право і суспільство. 2015. № 6. Част. 3. С.8 – 14.

18. Белкін Л.М. Підзаконна правотворчість органів виконавчої влади як чинник правового нігілізму. URL: <http://intkonf.org/kand-tehn-nauk-belkin-lm-pidzakonna-pravotvorchist-organiv-vikonavchoyi-vladi-yak-chinnik-pravovogo-nigilizmu/>

19. Замотаєва Е.К. Законность подзаконного нормотворчества: проблемы и решения. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/141427367>

УДК 340.113

Чабур С.В.,

аспірант Класичного приватного університету

ПРИНЦИПИ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Досліджуються наукові підходи до визначення поняття та змісту принципів правотворчості. Наведена класифікація принципів правотворчості. Акцентована увага на тих принципах правотворчої політики, зміст яких недостатньо чи суперечливо розкрито в юридичній літературі.

Ключові слова: принципи правотворчості, загальні та спеціальні принципи; система принципів правотворчості, ознаки принципів правотворчості.

Исследуются научные подходы к определению понятия и содержания принципов правотворчества. Приведена классификация принципов правотворчества. Обращено внимание на те принципы правотворческой политики, содержание которых недостаточно или противоречиво раскрыто в юридической литературе.